

*Ted Turner als Deus ex machina*

WILFRIED KOSCHORRECK

**55. Generalversammlung: Keine Reform des Beitragssystems – Winkelzüge und Rechenkunststücke – Neue Dreijahresskala – EU-Länder profitieren, Deutschland erhält niedrigeren Beitragssatz – Komplizierte Neuregelung der Kostenverteilung für die Friedenssicherungseinsätze**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wilfried Koschorreck, *Noch mehr Rabatt für den Reichen?*, VN 4/2000 S. 142ff., fort. Vgl. auch den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2001 bis 2003 auf S. 61f. dieser Ausgabe.)

In ihrer Abschlusserklärung zum Millenniumsgipfel vom 8. September 2000 (Text: VN 5/2000 S. 190ff.) versprachen die in New York versammelten Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Weltorganisation sich und dem UN-Generalsekretär, »die Organisation rechtzeitig und berechenbar mit den Mitteln« auszustatten, »die sie benötigt, um die ihr übertragenen Mandate zu erfüllen«. In seinem Bericht an die Millenniums-Versammlung der Vereinten Nationen (UN-Dok. A/54/2000 v. 27. 3.2000) hatte Generalsekretär Kofi Annan auf die bescheidene Mittelausstattung des UN-Haushalts hingewiesen und dies mit den neuesten Zahlen zu einem immer wieder gern gewählten Vergleich unterlegt: Die Weltorganisation erhalte zur Erfüllung ihrer Kernaufgaben gegenwärtig 1,25 Mrd US-Dollar im Jahr und damit einen Betrag, der etwa 4 vH des Haushalts der Stadt New York entspreche und um fast 1 Mrd US-Dollar unter dem liege, was die Stadt Tokyo für ihre Feuerwehr ausbe. Unerwähnt blieb allerdings, daß im Wege der kollektiven finanziellen Verantwortung für die Einrichtungen des gesamten Verbandes der Vereinten Nationen annähernd die gleiche Mitgliedschaft für den gleichen Zeitraum entsprechend ihrer Zahlungsfähigkeit auch zu Pflichtbeiträgen für derzeit 15 Friedenssicherungseinsätze mit einem geschätzten Gesamtvolumen von rund 3 Mrd Dollar, zwei internationale Gerichte (für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda) mit Budgets von zusammen 200 Mill Dollar und die Sonderorganisationen – ohne IMF und Weltbankgruppe, aber unter Einschluß der IAEA – mit Budgets von zusammen etwa 1,8 Mrd Dollar im Jahr aufkommen müssen.

*Die Verhandlungen*

Für die Beitragsanteile zu diesen Haushalten ist die *Beitragstabelle für die Aufteilung der Ausgabenlast der Vereinten Nationen* Grundlage oder Ausgangspunkt. Dieser Schlüssel für das reguläre Budget der Hauptorganisation wird jeweils von der Generalversammlung für drei Jahre festgelegt; ein neuer Schlüssel mußte zum 1. Januar 2001 beschlossen sein. Dies geschah dann unter durchaus dramatischen Umständen

intensiv in der Desertifikationsbekämpfung engagieren. Teilweise wurde eine mangelnde Problemorientierung der Berichte kritisiert, meist fehlte auch ein Hinweis auf die Integration der Ergebnisse des im Rahmen des UNCCD eingerichteten Ausschusses für Wissenschaft und Technologie (Committee on Science and Technology, CST). Ein häufig festgestelltes Problem ist die mangelnde Koordinierung der nationalen Aktionsprogramme zur Umsetzung der Ziele des UNCCD mit parallel laufenden nationalen Programmen beispielsweise zur Umsetzung der »Agenda 21«, zur Armutsbekämpfung oder zum Naturschutz.

Da von Anfang an absehbar war, daß nur ein geringer Teil der eingereichten Berichte (34 von mehr als 150) besprochen werden konnte, drehten sich die Verhandlungen nicht zuletzt um die von den Entwicklungsländern geforderte Finanzierung einer einmaligen Zwischentagung vor der 5. Vertragsstaatenkonferenz; diese zusätzliche Tagung fand vom 19. März bis zum 6. April 2001 in Bonn statt. Langfristiges Ziel der Entwicklungsländer ist die Einrichtung eines ständigen Ausschusses zur Evaluierung der Umsetzung der Ziele der Konvention (Committee for the Review of Implementation of the Convention, CRIC). Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe soll zur nächsten Konferenz der Vertragsstaaten Empfehlungen zum weiteren Evaluierungsverfahren vorlegen, insbesondere auch zur Rolle des CST, an dessen Tätigkeit Kritik geübt worden war.

Viele Industrieländer stehen dieser Entwicklung skeptisch gegenüber, da sie bezweifeln, daß die kostenintensive und arbeitskraftbindende Abhandlung der einzelnen Staatenberichte im Rahmen einer Vertragsstaatenkonferenz die nötigen Lernprozesse und Wirkungen erbringt. Allerdings wurde keine ausformulierte Alternative für einen eher erfolversprechenden Bewertungsprozeß vorgelegt. Überlegt wurde indes die Verlagerung des Evaluierungsprozesses vom Plenum in kleinere Werkstattseminare mit begrenzter Teilnehmerzahl.

IV. Wie bereits in den Vorjahren organisierten die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), denen bei der Umsetzung der Ziele des UNCCD eine zentrale Rolle zukommt, zwei Plenarsitzungen. Im Zentrum der ersten Sitzung standen Synergien zwischen den Rio-Konventionen, insbesondere die Harmonisierung von Umsetzungsmaßnahmen und Politiken auf nationaler Ebene. Die zweite Sitzung befaßte sich mit der Geschlechterperspektive und der Umsetzung der Ziele des UNCCD. Beide Veranstaltungen waren sehr gut besucht, da die Themenwahl dem aktuellen Bedarf entsprach. In den Diskussionen wurde unter anderem deutlich, daß in den Staatenberichten kaum etwas über die Einbindung der NGOs gesagt wird. Künftig soll vor allem die Vor- und Nachbereitung der Vertragsstaatenkonferenz verbessert werden. Beteiligt waren in Bonn rund 100 NGOs.

V. Wichtige Fortschritte wurden im CST erzielt, dessen Zusammenkünfte ganz im Zeichen des allgemein vorhandenen Reformwillens standen. Der CST, in dem wie im Plenum Vertreter aller Staaten sitzen und der maximal drei Ad-hoc-Arbeitsgruppen mit bis zu jeweils 12

Wissenschaftlern einsetzen kann, konnte sich bislang nicht wie erhofft zum wissenschaftlichen Impulsgeber entwickeln. Als Nebenorgan der Vertragsstaatenkonferenz ist dieser Ausschuß Teil einer Struktur, in der politische Interessen aufeinanderprallen und die wenig Raum bietet für eine unabhängige wissenschaftliche Diskussion. Was nach Ansicht vieler Delegierter fehlt, ist die Möglichkeit eines koordinierten und unabhängigen Beitrags der internationalen Wissenschaft zu diesem Verhandlungsprozeß. Daher stieß die Nebenveranstaltung des »Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen« (WBGU) und der Evangelischen Akademie Tutzing zur Einrichtung eines »zwischenstaatlichen Ausschusses über Land und Böden« auf großes Interesse. Beim UNEP wird inzwischen über die Umsetzbarkeit dieses Vorschlags nachgedacht. Vorbild ist die UNFCCC, bei der die wissenschaftlichen Fakten vom unabhängigen Zwischenstaatlichen Ausschuß über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) bereitgestellt werden. Der in der Klimarahmenkonvention als Nebenorgan verankerte wissenschaftliche Beratungsausschuß (Subsidiary Body on Scientific and Technological Advice, SBSTA) leitet daraus Empfehlungen für die Vertragsstaatenkonferenz ab. Eine ähnliche Struktur wäre auch für das UNCCD vorstellbar. Vereinbart wurde, daß bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz Vorschläge zur Reform des CST vorgelegt werden.

Fortschritte wurden auch bei der Weiterentwicklung von Indikatoren erzielt. Bisher fehlt ein Indikatorenkatalog, der eine vergleichende Bewertung der Wirkungen des UNCCD ermöglicht. In den kommenden Staatenberichten sollen daher Indikatoren ausgewiesen werden, die sich für die Entwicklung eines gemeinsamen Indikatorenbündels eignen.

VI. Insgesamt zeigte sich in Bonn, daß das UNCCD an einem entscheidenden Punkt angelangt ist, bei dem es darum geht, die stets wiederkehrenden Interessenkonflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu überwinden. Einvernehmen fehlt vor allem darüber, welche Regelungstiefe das UNCCD haben sollte. Um die Vertragsstaatenkonferenz nicht zu überfrachten und arbeitsfähig zu halten, erscheint es zunehmend notwendig, die Probleme mit globalem Regelungsbedarf von den national beziehungsweise regional lösbaren deutlicher zu trennen. Damit verknüpft ist die Frage, ob die von den Entwicklungsländern geforderten neuen Institutionen hilfreich für die Umsetzung der Ziele des UNCCD sind oder ob nicht stärker nach dem Subsidiaritätsprinzip verfahren werden sollte, etwa durch eine weitgehende Beschränkung ihrer Aufgaben auf eine globale Rahmsetzung und Bewußtseinsbildung.

Wichtig erscheint auch, daß die westlichen Industrieländer ihren politischen Willen zur Unterstützung des UNCCD deutlicher zeigen. Dies wird jedoch nur durch eine ausreichende Motivierung der Geberstaaten erreicht werden können: Die Wirkungen des UNCCD sollten besser meß- und nachvollziehbar werden. In dieser Hinsicht kam man auf der Bonner Konferenz im Dezember 2000 einen kleinen Schritt weiter. □

am 23. Dezember 2000, als die Generalversammlung den Hauptteil ihrer 55. Ordentlichen Tagung abschloß. Im Ergebnis (und mit brutalem Druck) setzten die Vereinigten Staaten die Reduzierung ihres Beitragsanteils auf 22 vH der Kosten der Organisation durch.

Im vergangenen Herbst war zunächst noch nicht abzusehen gewesen, wie eine Einigung in der Beitragsfrage aussehen könnte. Es ist daher nicht verwunderlich, daß bereits kurz nachdem die Mittelzusagen den Staats- und Regierungschefs so leicht über die Lippen gekommen war, im für die Themen Verwaltung und Haushalt zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung jahrzehntealte Auseinandersetzungen darüber fortgesetzt wurden, welche Anteile das einzelne Mitglied von dieser Zahllast zu übernehmen hat. Bei der Beurteilung der Interessenlagen wird häufig verkannt, daß die Belastungen im Prinzip für alle gleich hoch sind. Solange sich der Grundsatz von der Veranlagung nach der Leistungsfähigkeit (capacity to pay) im Beitragssystem einigermaßen widerspiegelt, ist die Floskel »Die Reichen zahlen mehr, die Armen weniger« einfach falsch. Im Extrem zeigen nämlich die – allerdings politisch eingezeichneten – Unter- und Obergrenzen in den Beitragssystemen der UN-Organisationen gerade das Gegenteil: Durch die Höchstgrenze für den einzelnen Beitragspflichtigen von 22 vH zahlen die Vereinigten Staaten ab 2001 etwa 8 vH weniger, als sie bei strikter Anwendung der Kriterien zu zahlen hätten, was zugleich heißt, daß von den übrigen Mitgliedstaaten ein Betrag zu übernehmen ist, der 8000mal dem Mindestbeitrag zum Haushalt der Organisation von 0,001 vH entspricht. Gleichzeitig stellte der Beitragsausschuß – ein Nebenorgan der Generalversammlung – fest, daß durch diesen Mindestsatz 37 UN-Mitglieder immer noch zu hoch veranlagt werden, also oberhalb ihrer Leistungsfähigkeit.

Auch wenn die monetäre Hauptlast für den Haushalt der UN bei weniger als 50 Mitgliedstaaten liegt, die für 99 vH der Beiträge haften, während 140 Mitgliedstaaten das restliche Prozent aufbringen, läßt sich daher das Unverständnis auch der zum überwiegenden Teil in der Sache gar nicht betroffenen Mitglieder gegenüber dem mit finanziellen oder ökonomischen Argumenten begründeten US-Anliegen nach weiterer Absenkung des Höchstsatzes von 25 auf 22 vH verstehen. Ebensovienig überzeugte das US-Argument, eine erneute Absenkung des Höchstsatzes sei gerechtfertigt, nachdem seit der letzten Absenkung 1972 56 neue Mitglieder beigetreten seien. Denn entscheidend ist nicht die Zahl der neuen Mitglieder, sondern die Verteilungsmasse, die sie einbringen. Und die Neuzugänge waren entweder Klein- oder Kleinststaaten mit den niedrigsten Beitragssätzen, oder ihr Brutto sozialprodukt (BSP) war bereits – wie bei den Nachfolgestaaten der Sowjetunion – Bestandteil des Kuchens, der verteilt wurde. Sie brachten zwar neue Namen, aber keine zusätzliche Verteilungsmasse.

Insgesamt aber ist die Interessenlage der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten allerdings durch das allgemeine politische Ziel gekennzeichnet, die für sie wichtige Organisation arbeitsfähig zu halten und sie nicht durch einen übermächtigen säumigen Zahler in ihrem Bestand gefährdet zu

sehen. Dazu gehörte allerdings auch, daß sie nicht zum Nachteil der anderen großen Beitragszahler handeln durften, von denen allein die EU-Mitgliedstaaten und Japan nicht nur zu über 55 vH veranlagt werden, sondern ihre Beiträge auch pünktlich zahlen. Dagegen mußte eine Minderheit der Schwellenländer aus der »Gruppe der 77« (G-77) und aus Osteuropa darauf achten, daß die Kriterien nicht in einer Weise verändert wurden, die ihnen beträchtliche Mehrleistungen abverlangten.

Die EU hatte zu Beginn der Verhandlungen im 5. Hauptausschuß nochmals deutlich gemacht, daß sie zu Zugeständnissen zugunsten der USA nicht bereit sei. Sie leiste mit 36 vH Beitragsanteil bereits ein Fünftel mehr, als ihr Anteil von rund 30 vH am Welt-BSP ausmache, während die USA bei etwa gleichem BSP-Anteil jetzt auf 22 vH herabgeschleust werden wollten. Auch die einfache Lösung über die Einrichtung von Mindestanteilen für die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats in Höhe von 2,5 oder 3 vH, die dazu geführt hätte, daß Rußland und China die Senkung des US-Beitrags bezahlt hätten, scheiterte weiterhin am entschiedenen Widerstand Chinas.

Um die amerikanischen Ziele durchzusetzen, mußte dem Ständigen Vertreter der USA und Verhandlungsführer Richard Holbrooke nunmehr der Spagat gelingen, eine konsensfähige Änderung der Veranlagungsmethode zu erreichen, mit der die durch die Absenkung des Höchstsatzes entstehende Lücke gefüllt würde und bei der der Konsens in Budgetfragen erhalten bleiben würde. Denn diesen seit Jahren etablierten, die US-Interessen im gesamten Haushaltsbereich absichernden Abstimmungsmodus wollte er nicht aufs Spiel setzen. Deswegen verschwand auch die zeitweilig erwogene Unterstützung eines Vorschlags, den Uganda als eine von 12 Modellrechnungen in die Diskussion gebracht hatte und der eine Absenkung des US-Beitrages bei Übernahme des Absenkungsvolumens durch die Mitgliedstaaten vorsah, die nicht zum Kreise der »G-77« (plus China) gehören, endgültig aus seinem Drohpotential.

Mangels schlüssiger und allgemein akzeptabler Reformideen blieb nur noch die Lösung über eine Variation von Elementen und Kriterien der bestehenden Methode. Von ihnen kamen vom Inhalt und dem Deckungsbedarf nur eine Veränderung des Veranlagungszeitraums bei der Festlegung des BSP und/oder die Reduzierung des Kreises der Begünstigten oder der Margen bei den Abschlägen wegen eines niedrigen BSP pro Kopf in Frage. Letztere verschiebt die Belastung zwischen Nehmern und Gebern um annähernd 10 vH. Sie ist auf Entwicklungsländer zugeschnitten, schlägt sich im wesentlichen aber nur zugunsten der Schwellenländer nieder. Ihr Abbau war gegen den Willen der großen Gruppe der Nutznießer aus dieser Ländergruppe nicht durchsetzbar. Als konsensfähig erwies sich am Ende eines Verhandlungsmarathons nur die weitere Verminderung des Veranlagungszeitraums für die Ermittlung des BSP – ein Korrekturfaktor, dessen Veränderung sich im Prinzip auf alle Mitglieder auswirkt.

In Tag- und Nachtsitzungen wurde im Dezember 2000 auf dieser Basis der Rahmen für eine Einigung abgesteckt, der als einzige Veränderung gegenüber der bisherigen Beitragsbemes-

sung eine Absenkung des Höchstsatzes von 25 auf 22 vH und eine Verkürzung der Referenzperiode auf viereinhalb Jahre (Mittelwert aus einem 3- und einem 6-jährigen Veranlagungszeitraum) vorsah. Nachwirkungen hatte allerdings auch der Wegfall des Begrenzungsschemas mit der im Jahre 2000 auslaufenden Beitragsskala. Proberechnungen ergaben, daß es bei einigen Schwellenländern und bei den Übergangsvolkswirtschaften zu drastischen Erhöhungen der Beitragssätze kommen würde. Außerdem stellte sich heraus, daß in vielen Fällen die Beiträge der großen Geber aus den Industrieländern tendenziell absanken. Daher konzentrierten sich die Bemühungen der USA erneut darauf, die EU zu Zusatzleistungen zu drängen. Ihre Versuche scheiterten bis in die Schlußphase der Beratungen an der Fähigkeit der französischen EU-Präsidenschaft, eine einheitliche Abwehrfront trotz durchaus unterschiedlicher sachlicher Einzelinteressen und politischer Überzeugungen zu erhalten (darunter waren auch Versuche Großbritannien, sich in seiner Sonderbeziehung zu den USA zu bewähren).

### *Die Profiteure*

Um die von exzessiven Beitragserhöhungen Betroffenen in einen Konsens einzubinden, boten die Vereinigten Staaten an, den Vereinten Nationen einen Betrag in Höhe der Einsparung von 3 vH, also von rund 34 Mill Dollar, zur Glättung extremer Beitragszuwächse im Jahre 2001 zur Verfügung zu stellen. Diese einmalige Sonderleistung wird aber nicht etwa aus dem US-Budget und damit durch den amerikanischen Steuerzahler aufgebracht; sie wird vielmehr als Schenkung von dem Medienmogul und CNN-Gründer Ted Turner bereitgestellt. Spötter behaupten, die USA wollten damit eine Zusage der Staats- und Regierungschefs vom Millenniums-Gipfel umsetzen, dem Privatsektor mehr Gelegenheit zu geben, einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele und Programme der Vereinten Nationen zu leisten.

Den Verwendungszweck beschrieb die Generalversammlung in ihrer Resolution 55/5B, die am 23. Dezember ohne förmliche Abstimmung angenommen wurde: Die Veränderung einiger Elemente der Beitragsfestsetzung führe zu beträchtlichen Mehrbelastungen einzelner Mitgliedstaaten; daher würden übergangsweise Erleichterungen gewährt, für die im Jahre 2001 der Sonderbeitrag des (entlasteten) größten Beitragszahlers verwendet würde. Das Kriterium waren also »beträchtliche« Mehrbelastungen. Bereits bei den ersten Beitragsfestsetzungen in der Geschichte der UN wurde für einzelne Länder ein sprunghaftes Ansteigen oder Absinken von Beitragssätzen registriert. Der Beitragsausschuß hatte seinerzeit Schwankungen von bis zu 10 vH für vertretbar gehalten. Als sich die Fälle häuften, wurde 1986 ein Begrenzungskorridor (scheme of limits) eingeführt, der Anstieg und Absinken von Beitragsraten nur in festgelegten Grenzen erlaubte, die, in acht Stufen eingeteilt, von einer zulässigen Änderung von 100 vH am unteren Ende der Beitragsskala bis zu 5 Prozentpunkten bei Beitragssätzen von über 5 vH reichten. Diese Regelung wurde mit den Skalen 1995-1997 und 1998-2000 abgeschafft, so daß die Beitragsberechnungen für 2001 bis 2003

zum ersten Mal seit 1986 nicht mehr in dieser Weise gebremst wurden und sich Rückstauungen auflösten.

Der Zweckbestimmung der Linderung eines starken Anstiegs von Beitragssätzen entspricht die tatsächliche Verteilung der Turner-Spende nur in geringem Maße. Sie wurde zur Beute aller, die nicht ausdrücklich verzichteten.

Rußland allerdings hatte gewichtige politische Gründe, sich nicht zu bewerben. Denn sein Beitragssatz wäre von 1,077 vH im Jahre 2000 auf 0,751 vH im Jahre 2001 abgesackt. Es war daher sogar bereit, seinen Beitrag durch freiwillige Leistungen für die Jahre 2001 bis 2003 auf 1,2 vH aufzustocken, und stellte die Differenz als Ausgleichsmasse zur Verfügung. Für dieses Entgegenkommen spielte sicher eine Rolle, daß Chinas Beitrag – bis 2000 mit 0,995 vH der kleinste Zahler unter den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats – auf 1,541 vH im Jahre 2001 anstieg und daß für die Zugehörigkeit zur sogenannten Genfer Gruppe, in der die großen Beitragsszahler ihre Zusammenarbeit im UN-Bereich abstimmen, ein Mindestbeitragsanteil von 1 vH vorgesehen ist. Auch Japan blendete sich aus. Sein Beitragssatz sank ohnehin von 20,753 vH (2000) auf 19,52 vH (2001). Und es wäre sicherlich bei seinen asiatischen Nachbarn nicht gut angekommen, wenn es Ansprüche erhoben hätte, während einige politisch wichtige Schwellenländer in geographischer Nähe »exzessive« Steigerungsraten akzeptieren sollten. Kanada, das seit Jahren sinkende Beitragsraten aufweist, verzichtete ebenfalls. Am kräftigsten gelangt hat die EU. Ihr Beitrag als Gruppe steigt zwar von 36,588 vH (2000) um 0,466 vH auf 37,054 vH (2001). Von einem beträchtlichen Anstieg, der Anspruchsvoraussetzung für Ausgleichsmaßnahmen sein sollte, kann jedenfalls keine Rede sein. Einzelne ihrer Mitglieder könnten sich dieser Kategorie zurechnen wie etwa Griechenland mit einer Beitragserhöhung von 0,351 vH (2000) auf 0,542 vH (2001) oder Irland mit einem Anstieg von 0,224 auf 0,296 vH im gleichen Zeitraum.

Auch Großbritannien mit einem Beitragsanstieg von 5,092 auf 5,568 vH in 2001 zählt sich zu den schwer Betroffenen. Dagegen sinken die Beitragssätze der anderen großen Zahler in der EU von 2000 auf 2001 ab, bei Deutschland von 9,857 auf 9,825 vH, bei Frankreich von 6,545 auf 6,503 vH und bei Italien von 5,437 auf 5,094 vH. Dennoch bekommen alle EU-Mitglieder Zuschüsse aus dem Turner-Topf. So erhalten die »Verlierer« bei der Veränderung der Beitragssystematik wie Griechenland, Irland und Großbritannien Gutschriften in Höhe von 0,018, 0,010 beziehungsweise 0,188 vH. Auch diejenigen Mitgliedstaaten, deren Beiträge nach dem geänderten Veranlagungssystem absinken, bekommen Gutschriften, und zwar Deutschland 0,333, Frankreich 0,220 und Italien 0,172 vH. Insgesamt erhält die EU bei einem Beitragsanteil von rund 37 vH fast 42 vH der Turner-Spende oder 1 251 der 3 000 zur Verteilung stehenden Punkte. Der Rest der Verteilungsmasse geht aber immer noch nicht voll an die, für die er eigentlich bestimmt ist. So erhalten zum Beispiel Liechtenstein und Monaco Gutschriften, obwohl ihre Beiträge zwischen 1999 und 2003 unverändert bleiben.

Beträchtliche Steigerungen entstehen allerdings

durch die Änderung der Methodik im Zusammentreffen mit der völligen Abschaffung des Begrenzungsschemas bei einigen Schwellenländern Lateinamerikas und Asiens sowie bei Übergangsvolkswirtschaften in Osteuropa, soweit sie in jüngster Zeit Prozesse wirtschaftlicher Erholung durchgemacht haben (bei ihnen scheiden jetzt durch die Verkürzung des Veranlagungszeitraums arme Jahre aus der Berechnung aus). So steigen in Lateinamerika von 2000 auf 2001 die Beitragssätze für Brasilien um 52 vH, für Chile um 46 vH, für Kolumbien um 71 vH und für Uruguay um 56 vH. In Asien sind es bei der Republik Korea 72 vH, bei Singapur 120 vH und bei Thailand 62 vH, während sich in Afrika lediglich die Zahllast Nigerias deutlich erhöht und auf 0,062 vH fast verdoppelt. In Osteuropa beträgt die Mehrbelastung Tschechiens 77 vH und die Polens 80 vH.

Bei derartigen Beitragssteigerungen erscheinen die Gaben aus der Turner-Schenkung, die diese Betroffenen auf ihre Veranlagung für 2001 gutgeschrieben erhalten, bescheiden. Singapur, dessen Beitragssatz von 0,179 auf 0,395 vH steigt, erhält gerade einmal 0,015 vH, Polen dagegen bekommt bei einer Erhöhung von 0,196 auf 0,353 vH immerhin 0,084 vH.

Beim Ausgleich besonders krasser Fälle wird die Ausgleichsmasse aus der freiwilligen Beitragsaufstockung Rußlands von etwa 0,5 vH mit herangezogen, die für alle drei Jahre der jetzt gültigen Skala zur Verfügung steht.

Mit der Schenkung Turners und diesem Zubrot konnten die USA den Konsens über die Absenkung ihres Beitrags sichern. Parallel dazu hatte Botschafter Holbrooke die Bemühungen intensiviert, die Absenkung des US-Beitragssatzes bei den friedenssichernden Maßnahmen von etwa 31 auf 25 vH sicherzustellen.

#### *Die Kosten der Friedenssicherung*

Für die Aufteilung der mit hohen und wenig planbaren Kosten verbundenen Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen war bereits 1973 ein vorläufiger Rahmen gefunden worden. Danach wurden die Kosten auf der Basis des Beitragsschlüssels für den regulären Haushalt, jedoch unter noch stärkerer Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit innerhalb der Mitgliedschaft aufgeschlüsselt. Diese wurde zu diesem Zweck in vier Gruppen eingeteilt: die niedrigsten Beiträge zahlten die am wenigsten entwickelten Länder (LDC), denen ein Abschlag von 90 vH auf ihren Beitragssatz zum regulären Budget gewährt wurde. Die übrigen Entwicklungsländer, Schwellenländer und Übergangsvolkswirtschaften zahlten 20 vH des Regelbeitrags. Zum vollen Beitragssatz wurden die entwickelten Länder – weitgehend die in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vereinten Industrieländer – veranlagt, während die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats wegen ihrer besonderen Verantwortung für Frieden und Sicherheit neben ihrem Anteil zum regulären Haushalt anteilmäßig auch noch die Beitragsausfälle übernahmen, die durch die Absenkungen bei den Entwicklungsländern auf 10 beziehungsweise 20 vH des regulären Beitragssatzes entstanden.

Dieser grobe Raster wurde schon seit Jahren als

zu starres Korsett für eine angemessene Beitragsberechnung empfunden. Für eine Lösung, die eine wirtschaftlich eher vertretbare Aufteilung der Kosten der Friedenssicherungseinsätze und die politische Forderung des größten Beitragszahlers auf Minderung seiner Zahllast auf 25 vH ermöglichen würde, gab es mehrere Denkansätze. In Zahlen müßte die Belastung der übrigen Mitgliedstaaten – soweit wie möglich nach ökonomischen Kriterien – so gestaltet werden, daß für die USA eine Mehrbelastung gegenüber dem neuen Höchstsatz von allenfalls 3 vH verbliebe. Auch hier bot sich die Einführung von Mindestbeiträgen für die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats an. Gedacht wurde auch an Aufschläge für die nichtständigen Mitglieder des Rates, eine Höherveranlagung der beitragsstärksten Gruppe der Industrieländer (beispielsweise 110 vH des Regelbeitrags) und eine stärkere Abstufung bei den Entwicklungsländern durch Festlegung von Leistungskriterien.

Die drei ersten Optionen scheiterten am unterschiedenen Widerstand der Betroffenen, während der schon seit längerer Zeit diskutierte Vorschlag zur Auffächerung innerhalb der Gruppe der Schwellenländer auf der Basis des Pro-Kopf-BSP durchsetzbar erschien. So hat die Generalversammlung am 23. Dezember 2000 in ihrer Resolution 55/235 im allgemeinen Einvernehmen festgelegt, daß ab dem 1. Juli 2001 für die Beitragsermittlung zu den Friedensoperationen zwar weiterhin von der Beitragsskala zum regulären Budget ausgegangen wird, jedoch durch ein System von Anpassungen in zehn Stufen transparenter und für die Mitgliedstaaten besser berechenbar gemacht wird. Unverändert bleiben dabei die Veranlagungskriterien für die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, für die Industrieländer (100 vH) und für die Gruppe der 48 LDC, die jetzt in einer Gruppe zusammengefaßt werden und 90 vH Rabatt erhalten. Die übrigen Entwicklungsländer werden in sieben Stufen eingeteilt, denen Abschläge vom Regelbeitrag gewährt werden, die durch das Verhältnis ihres Pro-Kopf-BSP zum Durchschnitts-BSP aller Mitgliedstaaten zu ermitteln sind. Der Welt-BSP-Durchschnitt aller UN-Mitglieder wurde für die Jahre 2001 bis 2003 mit 4 797 Dollar festgeschrieben, das Pro-Kopf-BSP der einzelnen Mitgliedstaaten wird als Durchschnittswert der Jahre 1993 bis 1998 ermittelt. Die in der Anlage zur Resolution 55/235 niedergelegte Einteilung in die sieben Kategorien, die bis zum Jahre 2000 als Gruppe der Entwicklungsländer – ohne LDC – mit einem Abschlag von 80 vH ausgestattet waren, beginnt mit Mitgliedstaaten, deren Durchschnitts-BSP unter dem Weltdurchschnitt liegt und die wiederum 80 vH Abschlag erhalten. Sie erfaßt 92 Mitgliedstaaten. In die darüber liegenden sechs Kategorien, die Entlastungen zwischen 70 und 7,5 vH ihres regulären Beitrags erhalten, werden gerade 17 Mitgliedstaaten verlagert; sie zahlen 2001 zusammen zwar Regelbeiträge von insgesamt 4,447 vH, die sich dann aber durch die Abschläge erheblich reduzieren.

Damit wird deutlich, daß die Vereinigten Staaten mit dieser Anpassung, die über einen langen Zeitraum mehr Gerechtigkeit in die Beitragsbemessung bringen kann, nicht an ihr Ziel einer

Beitragsabsenkung von über 6 Prozentpunkten kommen konnten. Hier wird auch die in der Resolution 55/236 der Generalversammlung eingeräumte Möglichkeit, freiwillig in höhere Kategorien aufzusteigen, keine kurzfristige Entlastung bringen. Trotzdem haben die USA das Ergebnis mitgetragen – auch den Teil, der festlegt, daß die Struktur der Entlastungskategorien erstmals nach neun Jahren überprüft werden kann. Auch bei der Skala zum regulären Budget sind die Elemente und Kriterien für sechs Jahre festgeschrieben; bei den Sonderorganisationen müssen die im Dezember 2000 getroffenen, zunächst nur für die Hauptorganisation geltenden Neuregelungen einzeln umgesetzt werden, denn es gibt keine Automatik und sicherlich auch keinen zweiten Auftritt von Ted Turner in der Rolle eines ›Deus ex machina‹.

### *Eingang vorbehalten*

Dennoch hat der entschiedenste Gegner der Vereinten Nationen im US-Kongreß, Senator Jesse Helms, der 1999 mit der Helms-Biden-Gesetzgebung weitere Zahlungen vor allem vom Erreichen der 25-vH-Marke bei der Friedenssicherung abhängig gemacht hatte, mit dem Ergebnis der Beitragsdebatte offensichtlich seinen Frieden gemacht. Er baute bei der Begründung seines Antrags im US-Senat, 582 Mill Dollar rückständiger Beiträge freizugeben, dem Senat und sich selbst goldene Brücken. Das Ziel habe zwar nicht erreicht werden können, weil die neureichen Staaten des Mittleren Ostens sich ebenso geweigert hätten, zur Entlastung der USA beizutragen wie die reichen NATO-Verbündeten. Daher sei das Wunschziel nicht erreicht worden. Andererseits sei aber ein deutlicher Trend in Richtung auf die anvisierte Absenkung auszumachen. Ein Satz von etwa 27,5 vH werde Ende 2001 erreicht, er führe dann über 26,5 vH im Jahre 2002 auf den im sogenannten Helms-Biden-Kompromiß festgelegten Eckwert zu. Der Antrag wurde am 8. Februar 2001 vom Senat mit 99 Stimmen ohne Gegenstimme angenommen. Letztlich aber muß sich die neue US-Regierung das Paket, das Holbrooke ausgehandelt hat, noch zu eigen machen und das Repräsentantenhaus zustimmen.

Holbrooke kommentierte sein Verhandlungsergebnis so: ›Wir hatten einen fast unerfüllbaren Auftrag des Gesetzgebers, und wir haben ihn fast erfüllt.‹ Dabei hatte er in einer besonders von ihm mit undiplomatischer Schärfe geführten Auseinandersetzung in dem für ihn ungewohnten multilateralen Umfeld lernen müssen, wie schwer es ist, einen Konsens zu kaufen. Sein machtpolitischer Kraftakt hatte seinen Preis. Schließlich durfte sich aus der notwendig werdenden US-Sonderleistung der beim Ringen um die Beitragsabsenkung entschiedenste Kontrahent EU reichlich bedienen. Nicht nur ein Schönheitsfehler ist sicher auch, daß Staaten wie Kuba, Iran und Irak mit Zuwendungen aus der Turner-Schenkung, der in den UN-Dokumenten als US-Leistung geführt wird, ruhig gestellt werden mußten. Der gesamten Mitgliedschaft haben allerdings die Verhandlungen vom Dezember 2000 erneut vor Augen geführt, daß es eine Reform des Beitragssystems, die diesen Namen verdient, so schnell nicht geben wird. Optimisten im UN-Sekretariat überlegen schon,

wie die US-Zahlung außer zu der längst fälligen Begleichung der Außenstände bei den truppenstellenden Staaten der Friedenssicherungseinheiten verwendet werden soll. Pessimisten warnen: Wartet, bis das Geld wirklich auf dem Konto ist. Zunächst aber ist der UN-Generalsekretär zusätzlich betroffen, weil die Vereinten Staaten die Turner-Spende noch nicht weitergeleitet haben. Denn die Mitgliedstaaten, die von ihr profitieren, durften ihren jeweiligen Anteil bereits bei der Zahlung ihrer Ende Januar fälligen Beiträge abziehen. □

### *Verbesserte Mittelsteuerung*

JOACHIM MÜLLER · WOLFGANG MÜNCH

#### **55. Generalversammlung: Ergebnisorientiertes Haushalten jetzt auch bei den UN – Vorbehalte nicht völlig überwunden – Input, Output und Ergebnis**

(Vgl. auch Tomiji Mizutani / Joachim Müller / Wolfgang Münch, Ergebnisorientiertes Haushalten. Erste Erfahrungen mit einem neuen Budgetverfahren im Verband der Vereinten Nationen, VN 2/2000 S. 59ff.; siehe dort insbesondere auch die Erläuterung der Begriffe auf S. 60.)

Wichtige Entscheidungen zum Haushalt der Vereinten Nationen traf die Generalversammlung auf ihrer 55. Ordentlichen Tagung: eine neue Beitragsskala für die Verteilung der Ausgabenlast der Organisation wurde ebenso beschlossen wie eine Änderung des Veranlagungsschlüssels für die Friedenssicherungseinheiten. Hier wurden neue Lösungen gefunden, die aber das Etikett einer grundlegenden Reform nicht verdienen. Eher Anspruch auf eine solche Bewertung hat jedoch der nach dreijährigen Beratungen am 23. Dezember 2000 in Resolution 55/231 zum *ergebnisorientierten Haushalten* gefaßte Beschluß, der eine neue Haushaltsmethodik zum Gegenstand hat und Teil des von Generalsekretär Kofi Annan schon bald nach seinem Amtsantritt initiierten umfassenden Reformprogramms ist.

I. Beschlossen wurde die schrittweise Einführung des ergebnisorientierten Budgetierens. Seit ihrer Gründung bis einschließlich 1973 wandten die Vereinten Nationen die zu jener Zeit im öffentlichen Sektor allgemein verbreitete Budget-Methodik des ›line-item budgeting‹ an. Anknüpfungspunkt aller Darstellungen im Haushalt ist dabei das einzelne oder in Gruppen zusammengefaßte Ausgabeobjekt (object of expenditure). Mit dem Übergang vom einjährigen Budget zum Zweijahreshaushalt – dies geschah erstmals für das Biennium 1974/75 – wurde auf die bis jetzt geltende Methode des programmatischen Budgetierens (programme budgeting) umgestellt. Bei einem Programmbudget werden Finanzmittel nicht isoliert aufgeführt, sondern durch die zu erstellenden Endprodukte oder Dienstleistungen (output) begründet (Input-Output-Beziehung). Diese Outputs werden im Rahmen einer Programmstruktur zusammengefaßt, die wiederum auf der Ba-

sis eines mittelfristigen Programmplans (medium term plan) erstellt wird.

In seinem Grundsatzdokument zur UN-Reform (Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm, UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997) hatte der Generalsekretär den Übergang zum ergebnisorientierten Budgetieren (results-based budgeting, RBB) vorgeschlagen. Beim RBB liegt der Akzent der Mittelbegründung weniger auf der Input-Output-Beziehung, sondern auf den zu erbringenden Ergebnissen (results) und somit auf der Input-Ergebnis-Beziehung. Die Ergebnisse wiederum tragen zur Erreichung der (bereits zuvor in der mittelfristigen Programmplanung festgelegten) Programmziele bei. Das RBB, und dies ist neu, erlaubt die Feststellung des Grades der Erreichung der Ziele durch die Einführung von Leistungsindikatoren in das Haushaltsverfahren. Der Akzent auf der Input-Ergebnis-Beziehung soll zur Verbesserung der Mittelsteuerung im Rahmen der Bewilligung und Implementierung des Haushalts beitragen.

II. Während sich die Methode des RBB in den letzten Jahren bei nahezu allen Sonderorganisationen des Verbandes der Vereinten Nationen mit erstaunlichem Tempo ohne größere Widerstände seitens einzelner Staaten oder Staatengruppen durchsetzen konnte, stieß Annans Initiative zum RBB in der Generalversammlung auf eine gemischte Resonanz: sie reichte von lebhafter Unterstützung – so bei den Mitgliedern der CANZ-Gruppe (Kanada, Australien und Neuseeland) und auch bei einigen anderen Mitgliedstaaten einschließlich der nordischen, die in Budgetfragen eine angelsächsische Prägung aufweisen – über vorsichtiges Abwarten und leichte Skepsis bis zu strikter Ablehnung vorwiegend in den Reihen der ›Gruppe der 77‹ (G-77).

Von der 52. bis zur 54. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung wurde das Thema im für Angelegenheiten von Verwaltung und Haushalt zuständigen 5. Hauptausschuß fortgeschleppt; es gab keinen erkennbaren Durchbruch, weder positiver noch negativer Art. Statt dessen enthielten die einschlägigen Resolutionen – ein typisches Phänomen bei festgefahrenen Verhandlungen auf multilateraler Ebene – ständig neue Berichtsanforderungen an den Generalsekretär und die Ermahnung, daß neue Budgetmethoden und -verfahren nur nach Prüfung und Billigung durch die Generalversammlung eingeführt werden dürften (so zuletzt in ihrer Resolution 54/249 v. 23.12.1999, Ziff. 4). Die Furcht vor Kontrollverlusten und vor einer Unterhöhung des Budgetrechts der Generalversammlung, ihr wirkungsvollstes Recht gemäß der Kompetenzverteilung unter den Hauptorganen der UN, mögen bei den RBB-Skeptikern eine Rolle gespielt haben. Die im Programmbudget dominante Input-Output-Beziehung ermöglicht es, dem Sekretariat detaillierte Vorgaben im Rahmen der Haushaltsbewilligung aufzuerlegen. Die Verwirklichung dieser Vorgaben läßt sich in der nachfolgenden Phase der Überwachung (monitoring) exakt kontrollieren. Dies kann insbesondere für kleinere Mitgliedstaaten von Bedeutung sein, um etwaige Sonderinteressen zu verfolgen. Hinzugekommen sein mag bei den RBB-Skeptikern auch die Befürchtung, bei